Cali, 11 de agosto de 2026

Doctora
DIANA CAROLINA VELASQUEZ MUÑOZ
Gerente
Red de salud de Ladera ESE
Ciudad

Asunto: Procedencia, alcance, límites y controles de la declaratoria de urgencia manifiesta con ocasión del sismo del 10 de agosto de 2026

Referencia: Proyecto de Resolución "Por medio de la cual se declara la urgencia manifiesta en la Red de Salud de Ladera E.S.E. ...".

Respetada doctora Diana Carolina,

Dando alcance al asunto y referencia y con ocasión de la alerta roja del sector salud, presentamos el siguiente concepto jurídico en el cual se analiza la probable declaración de la figura excepcional de la urgencia manifiesta por parte de la ESE, previa las siguientes consideraciones de hecho y derecho aplicables ala caso concreto:

I. OBJETO Y ALCANCE DEL CONCEPTO

La Oficina Asesora Jurídica emite el presente concepto con el propósito de analizar la viabilidad jurídica de la declaratoria de urgencia manifiesta proyectada por la Red de Salud de Ladera E.S.E. con ocasión del sismo ocurrido el 10 de agosto de 2026; establecer el régimen contractual aplicable a la Empresa Social del Estado; precisar el alcance de la contratación directa que pueda derivarse de dicha declaratoria; y definir los límites, soportes, controles y medidas de prevención jurídica, fiscal y disciplinaria que deben observarse durante su ejecución.

El análisis se fundamenta en la versión jurídicamente revisada del proyecto de Resolución, en el Estatuto y Manual de Contratación de la Red de Salud de Ladera E.S.E., en la legislación colombiana vigente, en jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado y en criterios oficiales de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, la Procuraduría General de la Nación y órganos de control fiscal. Los criterios de organismos administrativos y de control se emplean con su alcance orientador o preventivo y no se presentan como precedentes judiciales vinculantes.

II. ANTECEDENTES RELEVANTES

1. El proyecto revisado identifica como hecho generador el sismo ocurrido el 10 de agosto de 2026. La información oficial del Servicio Geológico Colombiano reportó un evento de magnitud 7,4, con epicentro en San José del Palmar, Chocó, y profundidad de 96 kilómetros, ampliamente sentido en el territorio nacional y seguido de réplicas.

VIGILADO Supersalud

icontec ISO 9001 co-sc 7215-1
IQNET CERTIFIED MANAGEMENT SYSTEM

2. La Gobernación del Valle del Cauca declaró calamidad pública mediante el Decreto No. 1.03.01-1070 del 10 de agosto de 2026. El Boletín Oficial de Santiago de Cali registra, a su vez, los Decretos Distritales Nos. 4112.010.20.0963 y 4112.010.20.0964 del 10 de agosto de 2026, relacionados con la calamidad pública y la urgencia manifiesta distrital.
3. La versión revisada de la Resolución refiere el Decreto Nacional No. 1171 del 11 de agosto de 2026 como antecedente de la respuesta nacional al evento y dispone que su aplicación debe respetar el ámbito competencial y el régimen jurídico propio de cada entidad.
4. En el ámbito institucional, las Subgerencias Científica, Administrativa y Financiera y de Promoción y Mantenimiento de la Salud reportaron afectaciones y necesidades preliminares relacionadas con infraestructura física y tecnológica, equipos biomédicos, mobiliario clínico, restricciones en la prestación de servicios y requerimientos para asegurar la continuidad asistencial.
5. La versión revisada del proyecto limita expresamente las contrataciones derivadas de la urgencia a necesidades con nexo causal directo, inmediato y verificable con la atención, mitigación, recuperación o prevención de los efectos del sismo sobre la prestación de los servicios de salud; excluye necesidades ordinarias, previsibles, preexistentes o ajenas a la emergencia; y exige estudios previos sucintos, contrato escrito, soportes presupuestales, supervisión, publicidad y control fiscal.

III. PROBLEMA JURÍDICO

¿Es jurídicamente procedente que la Red de Salud de Ladera E.S.E., en su condición de Empresa Social del Estado sometida a un régimen contractual especial de derecho privado, declare mediante acto administrativo motivado una urgencia manifiesta con ocasión del sismo del 10 de agosto de 2026 y, con fundamento en su Estatuto y Manual de Contratación, adelante contratación directa para adquirir bienes, obras y servicios estrictamente necesarios para proteger la continuidad, seguridad y oportunidad del servicio público de salud?

La respuesta es afirmativa, siempre que la declaratoria se apoye en hechos actuales, objetivos y probados, y que cada contrato derivado demuestre de manera autónoma la necesidad inmediata, la relación causal con la emergencia, la proporcionalidad del gasto, la razonabilidad económica, el cumplimiento del régimen presupuestal, la publicidad y los controles aplicables.

IV. MARCO JURÍDICO APLICABLE

4.1. Naturaleza y régimen contractual de las Empresas Sociales del Estado

El numeral 6 del artículo 195 de la Ley 100 de 1993 establece que las Empresas Sociales del Estado se someten, en materia contractual, al derecho privado, sin perjuicio de la posibilidad de utilizar discrecionalmente las cláusulas excepcionales previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. En consecuencia, la Ley 80 de 1993 no constituye el régimen contractual general y directo de la Red de Salud de Ladera E.S.E.

El artículo 76 de la Ley 1438 de 2011 ordenó que las Juntas Directivas de las Empresas Sociales del Estado adopten estatutos de contratación orientados por criterios de eficiencia y transparencia. En desarrollo de esa habilitación, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 5185 de 2013, modificada por la Resolución 1440 de 2024, que fija lineamientos para los estatutos y manuales de contratación de las E.S.E. y reafirma la necesidad de sujetar la gestión contractual a reglas de planeación, transparencia, publicidad, eficiencia y protección de los recursos públicos.

4.2. Principios de la función administrativa, gestión fiscal y SECOP

El artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 dispone que las entidades estatales con régimen contractual excepcional aplicarán, de acuerdo con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal previstos en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, y estarán sometidas al régimen legal de inhabilidades e incompatibilidades de la contratación estatal. El artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 adicionó a esta disposición obligaciones de publicidad de la actividad contractual en el SECOP para las entidades de régimen especial.

Por ello, la sujeción al derecho privado no equivale a libertad contractual irrestricta. La E.S.E. administra recursos públicos y cumple una finalidad pública; por tanto, debe garantizar legalidad, moralidad, imparcialidad, eficacia, economía, celeridad, transparencia, selección responsable, publicidad y protección del patrimonio público.

4.3. Regulación interna de la Red de Salud de Ladera E.S.E.

El Manual de Contratación oficial de la Red de Salud de Ladera E.S.E. contempla en su artículo 35 la contratación directa por la naturaleza del contrato y, entre sus causales, la urgencia manifiesta. La disposición exige, cualquiera sea la cuantía, la solicitud de una cotización u oferta y un estudio que determine la conveniencia de la contratación, además de los documentos previos establecidos en el Manual conforme al principio de planeación.

El mismo artículo define la urgencia manifiesta a partir del acaecimiento de hechos que amenacen la suspensión del servicio, afecten gravemente su prestación o hagan indispensable la contratación inmediata por circunstancias no previsibles, de fuerza mayor o caso fortuito. El artículo 36 desarrolla el procedimiento de contratación directa y exige que la necesidad del bien, obra o servicio sea acreditada y sustentada.

En consecuencia, para la Red de Salud de Ladera E.S.E. la fuente inmediata que habilita la contratación directa por urgencia manifiesta es su propio régimen especial –Estatuto y Manual de Contratación–, interpretado en armonía con las normas superiores. Los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 pueden servir como referente jurídico y jurisprudencial de la institución, pero no deben presentarse como régimen general directamente aplicable a la E.S.E., salvo en los eventos en que una norma especial o el propio régimen interno disponga expresamente su aplicación.

4.4. Gestión del riesgo de desastres

La Ley 1523 de 2012 regula las situaciones de desastre y calamidad pública y establece medidas para la respuesta, rehabilitación y reconstrucción. Sus declaratorias constituyen antecedentes jurídicos y probatorios relevantes para acreditar la dimensión del evento, pero no reemplazan el análisis de competencia y régimen contractual propio de la E.S.E.

Debe evitarse una aplicación extensiva del artículo 66 de la Ley 1523 de 2012. Dicha disposición identifica sujetos y supuestos específicos para un régimen especial de contratación en situaciones de desastre o calamidad. La Agencia Nacional de Contratación Pública ha advertido que su ámbito subjetivo debe respetarse. Por ello, la Red debe sustentar su actuación, primordialmente, en el régimen legal de las E.S.E. y en su Estatuto y Manual, sin perjuicio del valor jurídico de las declaratorias de calamidad y desastre como antecedentes de la situación excepcional.

4.5. Control fiscal vigente

La vigilancia de la gestión fiscal se rige actualmente, entre otras disposiciones, por la Ley 610 de 2000 y el Decreto Ley 403 de 2020, en el marco de los artículos 267 y siguientes de la Constitución Política. La contratación realizada por una E.S.E. con recursos públicos está sometida a control fiscal con independencia de que su régimen contractual sustantivo sea de derecho privado. Por esta razón, cada expediente debe permitir verificar la legalidad, necesidad, eficiencia, economía, resultados y protección del patrimonio público.

V. JURISPRUDENCIA DE LAS ALTAS CORTES

5.1. Corte Constitucional – Sentencia C-949 de 2001

La Corte Constitucional consideró compatible con la Constitución la figura de la urgencia manifiesta regulada por la Ley 80 de 1993, al entender que constituye una excepción justificada frente a situaciones evidentes de calamidad o desastre que afecten de manera inminente la prestación de un servicio y hagan imposible acudir al trámite ordinario de selección. La Corte destacó como garantías esenciales la motivación del acto y el control sobre los contratos, antecedentes y pruebas que sustentan la situación excepcional.

Aunque esta sentencia analiza directamente el régimen de la Ley 80 de 1993, su razonamiento constitucional resulta útil como parámetro interpretativo: excepcionalidad, necesidad real, inmediatez, motivación suficiente y control reforzado.

5.2. Corte Constitucional – Sentencia C-772 de 1998

La Sentencia C-772 de 1998 examinó la urgencia manifiesta y sus efectos presupuestales. La Corte sostuvo una interpretación restrictiva de las facultades excepcionales y precisó que las actuaciones presupuestales deben respetar la distribución constitucional y orgánica de competencias. Para el caso de la Red de Salud de Ladera E.S.E., este criterio respalda que la Resolución no asuma facultades presupuestales de la Junta Directiva, el COMFIS u otras autoridades y que la Subgerencia Administrativa y Financiera se limite a gestionar los trámites que correspondan conforme al régimen aplicable.

5.3. Consejo de Estado – Sección Tercera, sentencia de 27 de abril de 2006, Rad. 25000-23-26-000-1994-05229-01

El Consejo de Estado reconoció que la urgencia manifiesta no tiene únicamente una dimensión curativa frente a daños ya materializados, sino que puede operar para remediar o evitar males presentes o futuros, siempre que sean inminentes. Este criterio es especialmente pertinente para evaluaciones estructurales, estabilización de sedes, reubicación de servicios, intervención urgente de redes, reparación o sustitución de equipos esenciales y demás actuaciones técnicamente necesarias para impedir que las réplicas o daños detectados produzcan nuevas afectaciones al servicio de salud.

5.4. Consejo de Estado – carácter restrictivo y control de la contratación directa

La jurisprudencia de la Sección Tercera ha reiterado que la contratación directa es un mecanismo excepcional, reglado y de interpretación restrictiva. Incluso en escenarios de emergencia, la Administración debe preservar la transparencia, la selección responsable y la finalidad pública de la contratación. Este criterio excluye la utilización de la urgencia como autorización general para contratar cualquier necesidad institucional durante el período de calamidad.

La regla práctica derivada de esta jurisprudencia es clara: la legalidad de la declaratoria no sanea por sí sola cada contrato. El nexo causal, la necesidad, la oportunidad y la razonabilidad económica deben demostrarse en cada expediente contractual.

VI. CRITERIOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS DE CONTRATACIÓN Y CONTROL

6.1. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente

La ANCP-CCE ha reiterado que las entidades con régimen especial de derecho privado definen sus procedimientos contractuales a partir de la norma que establece el régimen excepcional y de su respectivo manual, sin quedar desligadas de los principios de la función administrativa y la gestión fiscal. En el Concepto C-986 de 2026, aunque referido específicamente a empresas de servicios públicos, la Agencia desarrolla un criterio general sobre entidades

de régimen especial: su actividad contractual no se rige ordinariamente por la Ley 80 de 1993, pero sus manuales deben materializar los principios constitucionales y su gestión permanece sometida a control fiscal.

De manera complementaria, en el Concepto C-221 de 2026 la Agencia reconoce que las Empresas Sociales del Estado pueden celebrar contratación directa en la forma prevista en sus manuales de contratación. Las consideraciones de ese concepto sobre el procedimiento de urgencia manifiesta regulado en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 deben distinguirse de la situación de una E.S.E. sometida a régimen especial; para Ladera, la habilitación concreta proviene de su artículo 35 del Manual.

6.2. Procuraduría General de la Nación

La Directiva 16 de 2020 de la Procuraduría General de la Nación, expedida en un contexto de emergencia sanitaria distinto al presente, constituye un criterio preventivo útil sobre contratación excepcional. La Procuraduría enfatizó la obligación de los ordenadores del gasto de asegurar el uso adecuado y prioritario de los recursos, preservar la transparencia, eficiencia e integridad de la gestión y evitar que la emergencia sea utilizada para debilitar los controles. Su valor para este caso es orientador y preventivo, no la aplicación automática de las reglas especiales dictadas para la pandemia.

6.3. Contraloría General del Valle del Cauca

La Contraloría General del Valle del Cauca publica pronunciamientos y conceptos sobre urgencia manifiesta que evidencian el enfoque material del control fiscal: se examinan los hechos que fundamentaron la declaratoria y la relación de los contratos con la necesidad excepcional. En un antecedente referido al Instituto de Educación Técnica Profesional de Roldanillo –entidad con régimen contractual propio– el organismo emitió concepto desfavorable respecto de contratos que no guardaban relación con las razones de la urgencia. Este antecedente no es vinculante para la Red, pero resulta especialmente relevante como criterio local de riesgo fiscal.

La lección de control para la E.S.E. es que cada contrato debe demostrar documentalmente su conexión con el evento sísmico y con la continuidad del servicio de salud. La sola existencia de un acto general de urgencia no sustituye el examen del objeto, cantidades, precio, proveedor, oportunidad, ejecución y resultados de cada negocio.

VII. ANÁLISIS JURÍDICO DEL CASO CONCRETO

7.1. Configuración objetiva de la situación excepcional

El supuesto fáctico presenta características suficientes para soportar jurídicamente una medida excepcional: se trata de un fenómeno natural súbito y de gran magnitud, técnicamente acreditado; existen declaratorias públicas relacionadas con desastre y calamidad; y la E.S.E. deberá documentar afectaciones y necesidades propias de su infraestructura y operación. La continuidad del servicio de salud y la protección de pacientes, usuarios y servidores constituyen finalidades directamente relacionadas con la misión institucional.

7.2. Competencia y necesidad de acto propio

Resulta jurídicamente adecuado que la Gerencia adopte un acto administrativo propio, motivado y circunscrito a las competencias de la E.S.E. Las declaratorias nacional, departamental y distrital son antecedentes relevantes, pero no deben utilizarse como una habilitación automática e ilimitada para contratar. La decisión contractual debe descansar en la autonomía administrativa y en el régimen especial de la Red.

7.3. Procedencia de la contratación directa

La contratación directa resulta procedente cuando se acrediten los supuestos del artículo 35 del Manual: amenaza de suspensión o afectación grave del servicio, necesidad de continuidad que exija bienes, obras o servicios inmediatos,

o hechos imprevisibles de fuerza mayor o caso fortuito que no pudieron ser planeados y requieran respuesta inmediata.

La modalidad debe verificarse contrato por contrato. No basta una mención genérica al sismo. El área requirente deberá identificar el daño o riesgo concreto, la sede o servicio afectado, la consecuencia de no intervenir, la cantidad requerida, la oportunidad de la respuesta y la razón por la cual el procedimiento ordinario resulta incompatible con la necesidad inmediata.

7.4. Planeación mínima obligatoria

En el régimen interno de Ladera la urgencia no elimina la planeación. El artículo 35 del Manual exige un estudio de conveniencia y documentos previos, y el artículo 36 exige acreditar y sustentar la necesidad. Por tanto, cada contratación debe contar, antes de su celebración y con la extensión compatible con la urgencia, con un soporte técnico y jurídico sucinto pero suficiente.

Como mínimo deben identificarse: necesidad concreta; nexo causal con la emergencia; objeto y alcance; especificaciones; cantidades; plazo; estimación y razonabilidad del valor; fuente y disponibilidad presupuestal; idoneidad del contratista; riesgos y garantías; supervisión o interventoría; y justificación de la contratación directa.

7.5. Contrato escrito y ejecución

Debe mantenerse la regla contenida en la versión revisada de la Resolución según la cual los contratos deberán constar por escrito y cumplir los requisitos de perfeccionamiento, legalización y ejecución previstos en el Estatuto y Manual de Contratación de la E.S.E. No se aconseja trasladar automáticamente al régimen especial de Ladera las flexibilidades formales previstas en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993 para entidades sometidas a dicho estatuto.

7.6. Razonabilidad del precio y protección de recursos públicos

La posibilidad de solicitar una sola cotización, prevista por el Manual para contratación directa, constituye un mínimo procedimental y no releva a la entidad de demostrar la razonabilidad económica. Siempre que las circunstancias lo permitan, el expediente debe incorporar referencias adicionales: precios históricos actualizados, cotizaciones complementarias, catálogos, precios disponibles en SECOP, listas de mercado, análisis de costos o conceptos técnicos. La urgencia reduce tiempos, pero no habilita sobrecostos.

7.7. Régimen presupuestal

Las obligaciones derivadas de la urgencia deben contar con los soportes presupuestales correspondientes y respetar las competencias de aprobación y modificación del presupuesto. La Resolución puede ordenar a la Subgerencia Administrativa y Financiera adelantar las gestiones necesarias, pero no puede atribuirle competencias reservadas a la Junta Directiva, al COMFIS o a otra autoridad. La urgencia contractual no desplaza las reglas orgánicas presupuestales.

7.8. Publicidad y SECOP

La información y documentación contractual exigible debe publicarse oportunamente en SECOP II, utilizando el módulo correspondiente al régimen especial, de conformidad con el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, la adición introducida por la Ley 2195 de 2022, los lineamientos sectoriales y el Manual de Contratación. El carácter urgente de la contratación no excluye el deber de trazabilidad y publicidad.

7.9. Temporalidad

La vigencia de la urgencia propia de la E.S.E. no debe equipararse automáticamente con la duración de las declaratorias territoriales de calamidad o nacional de desastre. La habilitación excepcional subsiste únicamente

mientras existan necesidades actuales que no puedan atenderse eficazmente mediante los procedimientos ordinarios. Debe efectuarse seguimiento periódico y expedirse acto motivado de levantamiento cuando cesen las causas.

VIII. CONDICIONES PARA LA VIABILIDAD JURÍDICA

Con el fin de fortalecer la defensa institucional frente a controles judiciales, fiscales, disciplinarios y administrativos, la viabilidad favorable del proyecto se sujeta a las siguientes condiciones de gestión:

1. Incorporar al expediente maestro de la declaratoria las copias oficiales íntegras de las declaratorias nacional, departamental y distrital, el acta del Consejo Distrital de Gestión del Riesgo y los informes técnicos institucionales que acrediten los daños y necesidades.
2. Certificar cuál es la versión formalmente vigente del Estatuto y del Manual de Contratación de la E.S.E., incluidos sus actos de aprobación y modificaciones.
3. Exigir para cada contrato un documento previo sucinto que demuestre necesidad, conveniencia, inmediatez y nexo causal directo con los efectos del sismo sobre el servicio de salud.
4. Mantener contrato escrito y verificar, antes de la ejecución, los requisitos de perfeccionamiento, registro presupuestal, garantías y acta de inicio que resulten aplicables según el Manual.
5. Documentar la razonabilidad del precio y evitar que la excepcionalidad procedimental se traduzca en sobrecostos o condiciones económicas injustificadas.
6. Verificar capacidad e idoneidad del contratista, inhabilidades e incompatibilidades y conflictos de interés.
7. Designar supervisión o interventoría técnicamente competente y documentar entrega, calidad, cantidades, oportunidad y cumplimiento del objeto.
8. Publicar oportunamente la actuación contractual en SECOP II y conservar la trazabilidad completa del expediente.
9. Respetar las competencias presupuestales de la Junta Directiva, COMFIS y demás autoridades que resulten aplicables.
10. Revisar periódicamente la subsistencia de las causas de urgencia y levantar formalmente la medida cuando desaparezcan.

IX. MATRIZ MÍNIMA DE CONTROL POR CONTRATO

Elemento de control	Evidencia mínima	Validación
Nexo causal	Informe técnico que identifique daño, riesgo o necesidad directamente relacionada con el sismo.	Obligatoria
Inmediatez	Justificación de por qué el trámite ordinario no permite atender oportunamente la necesidad.	Obligatoria
Planeación	Estudio previo/conveniencia, especificaciones, cantidades, plazo y riesgos.	Obligatoria
Precio	Cotización exigida por el Manual y soportes adicionales de razonabilidad cuando sean disponibles.	Obligatoria
Contratista	Idoneidad, capacidad, inhabilidades/incompatibilidades y conflicto de interés.	Obligatoria
Presupuesto	CDP, RP y autorizaciones presupuestales correspondientes.	Obligatoria
Ejecución	Contrato escrito, garantías, supervisor/interventor, acta de inicio y recibo.	Obligatoria
Publicidad	Registro y documentos exigibles en SECOP II.	Obligatoria

Control fiscal	Expediente completo y remisión/información al órgano competente conforme al régimen aplicable.	Obligatoria
Cierre	Balance de necesidad atendida, recibo final, liquidación cuando proceda y archivo.	Según contrato

X. CONCLUSIÓN

Con fundamento en el marco normativo, jurisprudencial y de control analizado, esta Oficina Asesora Jurídica conceptúa favorablemente sobre la procedencia de expedir la Resolución mediante la cual la Red de Salud de Ladera E.S.E. declara la urgencia manifiesta con ocasión del sismo del 10 de agosto de 2026.

La procedencia se sustenta en la existencia de un hecho extraordinario técnicamente acreditado; en las afectaciones y riesgos para la continuidad del servicio público de salud; en el régimen contractual especial de las Empresas Sociales del Estado; y, especialmente, en la causal de contratación directa prevista en el artículo 35 del Manual de Contratación de la Red.

No obstante, la legalidad de la actuación no se agota con la declaratoria. La defensa jurídica, fiscal y disciplinaria dependerá de que cada contrato demuestre de manera autónoma, documental y verificable: **(i)** relación causal directa con la emergencia; **(ii)** necesidad e inmediatez; **(iii)** proporcionalidad; **(iv)** razonabilidad del precio; **(v)** idoneidad del contratista; **(vi)** soporte presupuestal; **(vii)** perfeccionamiento y ejecución conforme al Manual; **(viii)** supervisión; y **(ix)** publicidad y trazabilidad.

En consecuencia, la urgencia manifiesta debe utilizarse únicamente para las necesidades que no puedan ser atendidas oportunamente mediante los procedimientos ordinarios y deberá levantarse mediante acto motivado una vez cesen las circunstancias excepcionales que justifican su utilización.

En los anteriores términos y de conformidad con la Ley 1437 de 2011, se rinde el presente concepto jurídico.

OSCAR ORLANDO ESPAÑA PULIDO
JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA
Red de Salud de Ladera E.S.E.

Proyectó: Rafael González Vásquez – Abogado.
Revisó: Oscar Orlando España Pulido – Jefe Oficina Asesora Jurídica.